Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009

Tome I

Faits saillants

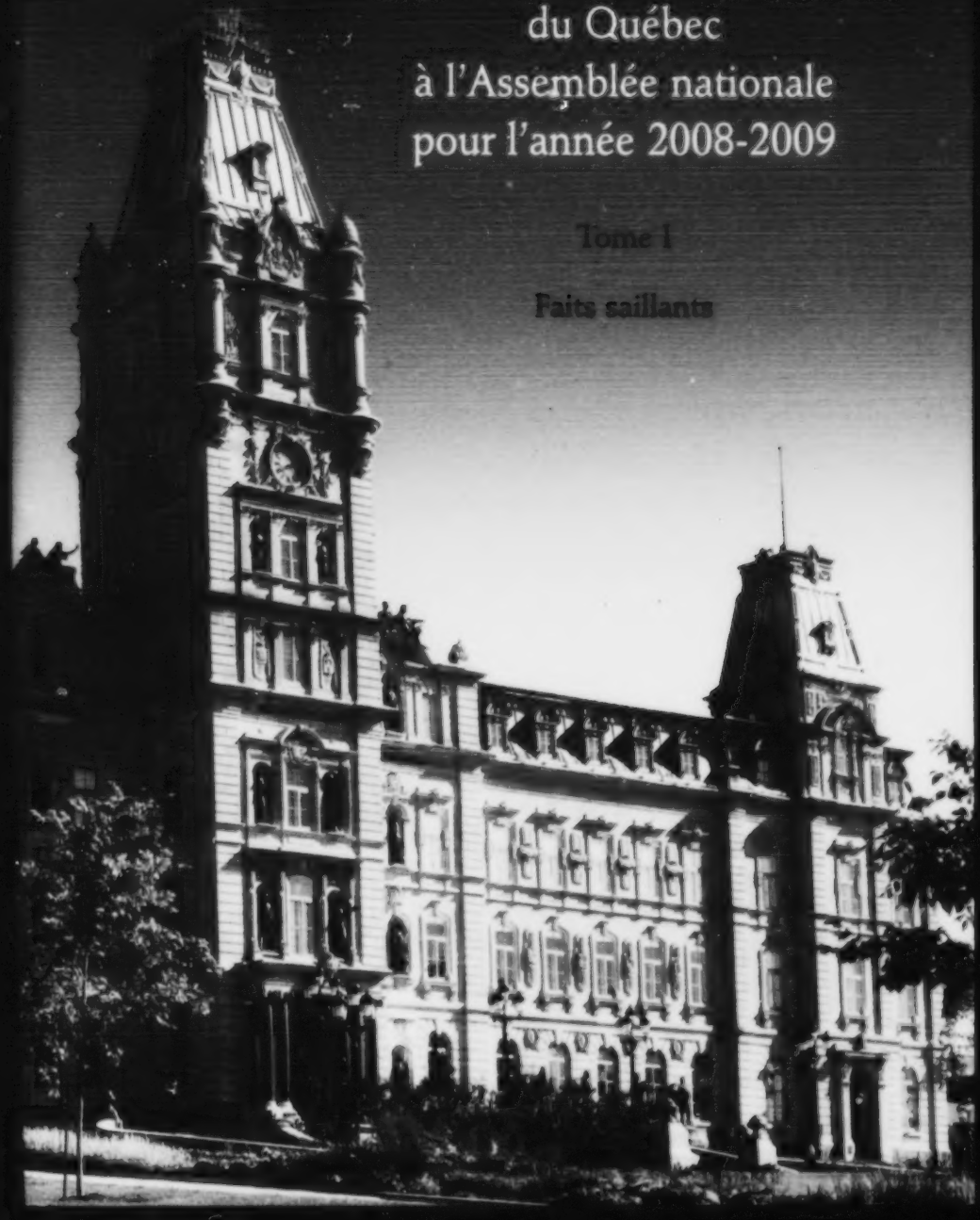

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale

Le tome I du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009* et les *Faits saillants* sont disponibles dans notre site Web.

English version of these highlights is available on our Web site.

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, novembre 2008

La présente brochure est une version succincte du premier tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*. Elle regroupe les principaux constats et les recommandations découlant des travaux que les équipes de vérification ont menés à terme ces derniers mois.

Cette forme allégée vise à fournir au lecteur un accès à l'information qui soit à la fois économique et efficace. J'espère ainsi que les membres de l'Assemblée nationale, de même que tout citoyen préoccupé par l'un ou l'autre des sujets abordés, apprécieront cette brochure conçue pour satisfaire des besoins ponctuels.

Il va de soi qu'elle ne saurait se substituer au rapport détaillé. Aussi, j'invite le lecteur à prendre connaissance de son contenu intégral. Ce dernier présente, de manière détaillée, le fruit des missions de vérification et des travaux d'autre nature, en plus d'exposer le point de vue des entités.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA

Table des matières

		Page
Chapitre 1	**Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance**	
	Introduction	1
	Loi modifiant la Loi sur le vérificateur général et d'autres dispositions législatives : de nouveaux défis	1
	Mandats des dirigeants et des administrateurs nommés par le gouvernement	3
	Relations avec les commissions parlementaires	6
	Adoption des Normes internationales d'information financière	6
	Conclusion	8
Chapitre 2	**Protecteur du citoyen**	9
	Recommandations	10
Chapitre 3	**Soutien financier aux organismes communautaires accordé par le ministère de la Santé et des Services sociaux et les agences de la santé et des services sociaux**	11
	Recommandations	12
Chapitre 4	**Régie des alcools, des courses et des jeux : performance, délivrance des permis et surveillance**	14
	Recommandations	16
Chapitre 5	**Relations d'affaires des cégeps avec des partenaires**	18
	Recommandations	19
Chapitre 6	**Portrait du réseau de l'enseignement collégial**	
	Introduction	21
Chapitre 7	**Certification de l'information financière**	
	7.1 Introduction	24
	7.2 Corporation d'hébergement du Québec	25
Annexe A	**Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal. Partie II – Principaux facteurs responsables des pertes de l'Université du Québec à Montréal**	27
Annexe B	**Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant le solde aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2007**	34
Annexe C	**Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique**	36

Le numéro des chapitres de même que celui des paragraphes utilisés dans cette brochure reprennent ceux du rapport détaillé.

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

1

Introduction

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce document est livré en trois tomes dont l'un, publié en décembre, est consacré aux activités du commissaire au développement durable.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission poursuivie par l'organisation.

Loi modifiant la Loi sur le vérificateur général et d'autres dispositions législatives : de nouveaux défis

1.4 Le Vérificateur général du Québec vérifiait tous les états financiers des agences de la santé et des services sociaux depuis quelques années. Il ne vérifiait cependant aucun de ceux produits par les établissements appartenant aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, comme les commissions scolaires et les centres hospitaliers. C'est ainsi que, fort de l'appui des parties prenantes, j'avais remis au gouvernement des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* et à d'autres lois. Mon objectif était de continuer à seconder efficacement les parlementaires dans leur volonté d'exercer un contrôle des plus rigoureux sur la gestion des fonds et autres biens publics destinés à ces deux réseaux.

1.5 Le législateur a accueilli favorablement ma requête et m'a accordé, en juin 2008, le droit de vérifier l'information financière se rapportant à toutes les entités (agences ou établissements) de ces mêmes réseaux. Il m'appartient de décider quels états financiers seront vérifiés par mon personnel et à quelle fréquence les entités concernées feront l'objet de mes interventions. Il convient de rappeler que mes choix seront basés sur l'importance relative de chaque mission par rapport aux priorités des membres de l'Assemblée nationale, eu égard à mes disponibilités financières.

1.6 Selon les nouvelles dispositions en vigueur, je peux donc effectuer, à ma discrétion, la vérification des livres et comptes de toutes les entités qui sont incluses dans le périmètre comptable du gouvernement en tant que composantes des deux réseaux. Quant à certains organismes qui gravitent autour de ces derniers, deux conditions sont prescrites. D'abord, il faut qu'au moins la moitié de leurs revenus corresponde à des fonds publics, soit des sommes provenant du Fonds consolidé du revenu ou d'autres fonds administrés par un organisme public, un organisme du gouvernement ou une entité faisant partie des réseaux. Ensuite, il faut qu'au moins la moitié de leurs membres ou de leurs administrateurs soient nommés ou proviennent du gouvernement ou de ses organismes, incluant les entités des réseaux.

1.7 Par ailleurs, je ne suis plus tenu de procéder à la vérification financière annuelle des organismes budgétaires. Il s'ensuit que le Comité de déontologie policière, le Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales, la Commission de la fonction publique, la Commission des transports du Québec et la Régie du logement ne seront plus visés par ce volet de mes activités.

1.8 Pour ce qui est des agences de la santé et des services sociaux, je ne suis plus d'emblée le vérificateur de leurs états financiers, tout en conservant le pouvoir de réaliser les missions concernées. J'aurai à déterminer les travaux qui seront exécutés par mon personnel. Pour que mes interventions à cet égard soient planifiées de manière judicieuse, la désignation du vérificateur se fera sur la même base que celle appliquée à toute autre entité du réseau.

1.9 Les modifications législatives ont également une incidence directe sur l'exercice de mon droit de regard. En effet, les vérificateurs des livres et comptes des entités qui y sont assujetties me transmettront dorénavant uniquement les informations que je leur demanderai – jusqu'à maintenant, ils devaient systématiquement répondre de leurs travaux chaque année. Cette approche discrétionnaire me permettra de mieux circonscrire les tâches qu'il importe de confier à mon personnel.

1.10 En ce qui a trait à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, elle demandait notamment aux 19 entités visées d'adopter des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance, incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires ; de plus, ces mesures devaient être réalisées tous les 3 ans par une firme indépendante. Maintenant, la situation est différente. Ainsi, dans le cas d'Investissement Québec, de La Financière agricole du Québec, de la Régie de l'assurance maladie du Québec, de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Société des alcools du Québec, de la Société des loteries du Québec (Loto-Québec), de la Société générale de financement du Québec et de la Société immobilière du Québec, je suis maintenant chargé de réaliser les mesures ou, si je le juge approprié, une firme indépendante peut être mandatée à cet égard, après en avoir informé le conseil d'administration. Les autres entités assujetties à la loi ne sont plus tenues d'adopter de telles mesures.

1.11 Enfin, je signale que le ministre doit encore, au plus tard tous les 10 ans, faire rapport au gouvernement sur l'application de la loi de la société dont il est responsable ; la loi veut que son rapport contienne une évaluation sur l'efficacité et la performance de la société, incluant des mesures d'étalonnage. Toutefois, il n'est plus nécessaire que les mesures réalisées à cette fin le soient par une firme indépendante, à la demande du conseil d'administration.

Mandats des dirigeants et des administrateurs nommés par le gouvernement

1.12 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* a lancé un signal clair quant à la volonté du gouvernement de renforcer la gouvernance dans ses entreprises et organismes qui y sont assujettis. Ma vérification particulière portant sur les projets immobiliers de l'Université du Québec à Montréal a montré, par ailleurs, l'importance des conséquences malheureuses d'une gouvernance déficiente par le conseil d'administration de cette institution.

1.13 En effet, le conseil d'administration d'une organisation joue un rôle essentiel à son bon fonctionnement. Dans la plupart des cas, il a, entre autres, les responsabilités suivantes : déterminer les orientations stratégiques et approuver les plans d'action, les budgets, les états financiers, le rapport annuel d'activités et les projets d'immobilisations. Pour remplir pleinement les devoirs de sa charge et ainsi favoriser une gouvernance efficace, chaque membre du conseil d'administration doit avoir un mandat clair lui permettant d'agir en toute objectivité. Sans un tel mandat, il lui sera difficile de s'investir à fond dans l'exercice de ses fonctions et de soutenir la légitimité de ses interventions.

1.14 En règle générale, les lois constitutives des entités précisent qu'à la fin de son mandat, un administrateur demeure en place jusqu'à ce qu'il soit reconduit dans ses fonctions ou qu'un remplaçant soit nommé. La précarité de son statut, durant cette période, peut placer un membre dans une situation délicate, notamment lorsque les décisions prises par la direction vont à l'encontre de ses opinions.

1.15 De son côté, le plus haut dirigeant[1] assume la direction et la gestion de l'entité en se conformant aux décisions prises par le conseil d'administration et à la réglementation qui la concerne tout en appliquant les politiques qu'elle s'est données. En l'absence de conseil d'administration, les tâches évoquées précédemment lui incombent.

1.16 Le gouvernement est responsable de nommer la majeure partie des plus hauts dirigeants et des membres formant les conseils d'administration des entités publiques.

1.17 Afin de faire le point sur la situation que je viens de décrire, j'ai dressé un portrait concernant l'état des nominations au 30 septembre 2008 de la plupart des entreprises du gouvernement[2] et des organismes du gouvernement[3], et ce, tels que définis au sens de la *Loi sur le vérificateur général*. Dans le cadre de mes travaux, les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation n'ont pas été considérées. Je compte analyser la situation de ces entités dans un de mes prochains rapports.

1.18 Mes travaux ont montré que le mandat de la totalité des membres du conseil d'administration (nommés par le gouvernement) n'était pas échu dans seulement 4 des 22 entreprises visées (tableau A de l'annexe 1), soit l'Agence métropolitaine de transport, le Centre de la francophonie des Amériques, l'Office franco-québécois pour la jeunesse et la Société des alcools du Québec.

1.19 À l'inverse, j'ai noté que, pour deux entreprises du gouvernement dont le conseil d'administration est entièrement formé de membres nommés par le gouvernement, tous les mandats de ces derniers étaient déjà expirés (j'ai inclus dans cette catégorie les postes vacants, s'il y a lieu). Les entités concernées sont le Fonds d'indemnisation du courtage immobilier ainsi que la Société du parc industriel et portuaire de Bécancour.

1.20 Quatre autres entreprises du gouvernement se trouvaient dans la situation suivante : le mandat de plus de 75 p. cent des membres de leur conseil d'administration était terminé. Cette situation avait cours au Centre de recherche industrielle du Québec, à la Commission de la construction du Québec, à la Société de développement de la Baie-James ainsi qu'à la Société générale de financement du Québec. Dans certains cas, l'échéance des mandats remontait à 2003.

1.21 Globalement, j'ai constaté que, dans 82 p. cent des entreprises du gouvernement, le mandat d'au moins un administrateur était expiré.

---

1. Il s'agit de la personne ayant la plus haute autorité après le conseil d'administration dans une entité où un tel conseil est présent.
2. Les entreprises du gouvernement ayant fait l'objet de mes travaux sont celles définies dans l'article 5 de la *Loi sur le vérificateur général*, à l'exception notamment des filiales des sociétés d'État, des fondations universitaires et de divers comités.
3. Les organismes du gouvernement ayant fait l'objet de mes travaux sont ceux définis dans l'article 4 de la *Loi sur le vérificateur général*, à l'exception notamment des agences de la santé et des services sociaux, des fonds de soutien à la réinsertion sociale, de certains conseils ainsi que de la majorité des comités et forums. Certains organismes du gouvernement sont dotés d'un conseil d'administration alors que d'autres n'en ont pas.

1.22 En ce qui concerne les 21 entreprises où les dirigeants sont nommés par le gouvernement (tableaux A et B de l'annexe 1), trois d'entre eux étaient en poste même si leur mandat n'était plus en vigueur. Les entreprises en cause sont la Corporation d'hébergement du Québec, la Société des établissements de plein air du Québec et la Société des loteries du Québec (Loto-Québec). Il est à noter que le mandat du dirigeant de Loto-Québec est arrivé à échéance deux jours avant la date de référence relative à mes travaux.

1.23 Par ailleurs, mes conclusions diffèrent un peu en ce qui a trait aux organismes du gouvernement ayant un conseil d'administration (tableau C de l'annexe 1).

1.24 Pour 32 p. cent de ces organismes, le mandat de la totalité des membres de leur conseil d'administration, nommés par le gouvernement, était en cours. Bien que ce taux soit nettement supérieur à celui des entreprises du gouvernement sous ce rapport, il n'en demeure pas moins que, le 30 septembre 2008, 26 p. cent des organismes en question étaient gérés par des administrateurs dont la nomination, dans plus de la moitié des cas, n'avait pas été officialisée. J'ai aussi observé que plus de 75 p. cent des mandats relatifs aux membres du conseil d'administration de quatre entités étaient échus. Il s'agit de l'Agence des partenariats public et privé du Québec, du Musée d'Art contemporain de Montréal, du Musée de la civilisation et de la Société des traversiers du Québec.

1.25 Quant aux organismes munis d'un conseil d'administration, le mandat de quelques-uns des dirigeants était terminé (3 des 33 entités visées).

1.26 J'ai remarqué une situation du même ordre concernant les 50 organismes du gouvernement n'ayant pas de conseil d'administration. En effet, pour 7 d'entre eux (14 p. cent), la nomination du plus haut dirigeant était expirée ou correspondait à un intérim (tableau D de l'annexe 1).

1.27 Au bout du compte, mes travaux font ressortir que, bien souvent, les mandats confiés aux membres des conseils d'administration des entités gouvernementales sont échus alors que ces personnes exercent toujours leurs fonctions, ou encore que les postes qu'il aurait fallu pourvoir sont demeurés officiellement vacants. C'était le cas pour 45 p. cent des membres des conseils d'administration des entreprises du gouvernement et pour 27 p. cent de ceux des organismes du gouvernement à la fin de septembre dernier.

1.28 Du côté des dirigeants nommés par le gouvernement, 13 personnes sur 104 (13 p. cent) étaient en poste alors que la date marquant la fin de leur mandat était passée ou étaient intérimaires. Chacun de ces dirigeants pouvait envisager trois options : être formellement reconduit dans ses fonctions, être remplacé lui-même de manière intérimaire ou bien l'être définitivement par l'arrivée d'un autre mandataire.

1.29 J'invite donc le gouvernement à faire preuve de diligence à l'égard de la nomination, lorsqu'il en est responsable, des administrateurs de ses organismes et entreprises, et ce, pour assurer une meilleure gouvernance de ceux-ci. Je l'invite aussi à poursuivre ses efforts pour nommer les dirigeants en temps opportun.

Relations avec les commissions parlementaires

1.30 Au fil des ans, le Vérificateur général a développé une relation que je qualifierais de privilégiée avec la Commission de l'administration publique. Une telle situation peut s'expliquer par le fait que cette commission, en plus de m'entendre sur mon rapport annuel de gestion, entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière faisant l'objet d'un de mes rapports.

1.31 J'ai toutefois le sentiment que certains des sujets visés par mes travaux, en plus d'être examinés par les membres de la Commission de l'administration publique, pourraient présenter de l'intérêt pour ceux d'autres commissions parlementaires. Étant au service de l'Assemblée nationale et cherchant à toujours mieux répondre à ses besoins, j'ai l'intention de discuter avec les comités directeurs d'autres commissions parlementaires afin de trouver des moyens favorisant une diffusion plus grande de mes rapports auprès des élus.

1.32 À titre d'exemple, j'ai publié, dans le premier tome de mon rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008, un chapitre traitant de l'Aide financière aux études (AFE). Dans le cadre de cette mission de vérification, j'avais réalisé des simulations afin de comparer l'aide financière accordée à des étudiants québécois avec celle consentie à des bénéficiaires résidant ailleurs au pays, soit en Ontario et au Nouveau-Brunswick. Jugeant que le fruit de cet exercice pouvait être utile, entre autres, aux membres de la Commission de l'éducation, j'ai effectué une mise à jour des simulations pour qu'ils disposent d'une information appropriée, reflétant la situation actuelle. Les résultats sont présentés à l'annexe 2. Je compte rencontrer bientôt les personnes formant le comité directeur de cette commission pour échanger avec elles de la teneur de mes travaux à cet égard.

Adoption des Normes internationales d'information financière

1.33 Les Normes internationales d'information financière (IFRS) visent à la présentation d'états financiers de haute qualité, préparés en vertu de règles comptables uniformes à travers le monde. Actuellement, ces normes sont obligatoires ou autorisées dans plus d'une centaine de pays. C'est pourquoi l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) emboîtera le pas à compter du 1er janvier 2011 quant à leur utilisation par les entités ayant une obligation publique de rendre des comptes.

1.34 L'application des IFRS aura un effet non négligeable au sein du secteur public. Ainsi, les entreprises publiques et les organismes publics de type commercial y seront assujettis. Ces normes devront être prises en considération pour l'établissement des états financiers des exercices débutant à compter du 1er janvier 2011. Il y a toutefois lieu de noter qu'il faudra disposer de certaines données financières dès 2010 afin de présenter sur une base comparative, en 2011, les chiffres retraités selon les IFRS.

1.35 L'incidence de ce basculement peut être très variable d'une entité à l'autre. Dans certains cas, elle pourrait être majeure et nécessiter, entre autres, des changements concernant les systèmes d'information comptable ou encore les contrats qui reposent sur les données financières. À mon avis, il est donc impératif que les entités visées par les nouvelles normes procèdent dès maintenant à une évaluation rigoureuse des répercussions de celles-ci sur leurs activités respectives. Dans cette optique, je les incite à entreprendre au plus tôt, si ce n'est déjà fait, des travaux qui leur permettront de poser un diagnostic et de prendre tous les moyens favorisant une conversion harmonieuse aux IFRS. Le gouvernement, quant à lui, devra déterminer dans quelle mesure les changements prévus influeront sur ses équilibres budgétaires et, éventuellement, sur le respect des lois imposant des cibles financières. À cet égard, j'ai sensibilisé le ministère des Finances du Québec à l'importance de se doter d'un plan d'action et d'obtenir la collaboration des diverses parties prenantes.

1.36 Par ailleurs, pour certains organismes publics qui ne sont pas de nature commerciale, par exemple les établissements appartenant aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, l'assujettissement aux IFRS est encore à l'étude. Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'ICCA est à examiner la question. Pour ma part, j'exerce une vigie permanente sur l'évolution normative et j'invite ces entités à en faire autant.

1.37 De plus, à la lumière de l'information dont je dispose, il me paraît probable que, parmi les entités incluses dans mon champ de compétence, celles qui détiennent des actifs en qualité de fiduciaires pour un nombre élevé de tiers seront amenées à passer aux IFRS. Par conséquent, il serait prudent pour elles d'amorcer au plus tôt le processus assurant une transition réussie, comme je viens de l'expliquer.

1.38 Enfin, en ce qui a trait à mon organisation, les préparatifs ont débuté : mon personnel reçoit de la formation particulière et il communique déjà des renseignements à ce propos aux comités de vérification. À titre de vérificateur législatif, je suivrai le degré d'avancement des travaux des entités incluses dans mon champ de compétence quant à l'intégration des IFRS. Il m'importe que ce virage fondamental soit minutieusement organisé et qu'il s'opère de manière efficace. L'enjeu lié à la convergence en matière de règles comptables est de taille, d'autant plus que j'aurai moi-même à appliquer les normes internationales d'audit à compter de 2010, à l'instar des cabinets privés et des autres vérificateurs législatifs canadiens.

Conclusion

1.39 Pour terminer, je veux réitérer mon engagement à favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec. Pour bien remplir mon mandat, je demeurerai à l'affût des risques auxquels sont exposées les entités et je continuerai de m'attarder à l'économie en matière d'acquisition et d'utilisation des ressources.

1.40 Je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

Protecteur du citoyen

2

2.1 Le Protecteur du citoyen est une institution relevant de l'Assemblée nationale qui a pour mandat de veiller au respect des droits des citoyens. Par conséquent, l'organisme intervient auprès des ministères et des organismes publics qui font partie du gouvernement du Québec et des diverses instances composant le réseau de la santé et des services sociaux, en vue de remédier à des situations préjudiciables à des citoyens ou à des groupes de citoyens.

2.2 Le 7 mars 2008, la protectrice du citoyen demandait au Vérificateur général de faire la lumière sur les allégations contenues dans une lettre anonyme. En tenant compte de cette information, nous avons entrepris des travaux de vérification portant sur la gestion des activités du Protecteur du citoyen qui couvrent les exercices 2006-2007 et 2007-2008.

2.3 Concernant les allégations, rien ne nous porte à croire qu'il y a eu dilapidation des fonds publics et abus de pouvoir.

2.4 Par ailleurs, il ressort de nos travaux à l'égard de la gestion contractuelle que, de façon générale, les dossiers contiennent peu de documentation. De plus, l'absence d'une évaluation rigoureuse des besoins crée des situations dans lesquelles le Protecteur du citoyen accorde des contrats multiples ou à répétition au même fournisseur.

2.5 À l'égard du processus d'évaluation et de dotation des emplois d'encadrement, nous avons constaté que deux postes ont été pourvus sans qu'il y ait eu concours ni qu'on ait évalué les compétences des candidats. Trois autres cadres ont également fait l'objet d'un reclassement ou d'une dotation sans que leurs compétences aient été évaluées. Enfin, cinq postes d'encadrement ont été réévalués à un niveau supérieur, dont deux avant avril 2006, sans qu'une appréciation basée sur une méthodologie reconnue ait été faite pour ces postes. Toutes ces situations, qui se sont échelonnées de 2002 à 2008, touchent six cadres dont quatre travaillent toujours chez le Protecteur du citoyen.

2.6 En ce qui concerne le traitement des plaintes, il y a peu d'écrits pour orienter le travail du personnel qui accomplit cette tâche. Il n'y a pas de mécanismes visant à intégrer l'ensemble des positions prises par l'organisme. De plus, il y a peu de balises pour encadrer le travail à effectuer en fonction de la complexité des plaintes ainsi que pour déterminer le niveau de priorité à accorder à leur traitement.

2.7 Quant à l'étape de la conclusion, les dossiers ne contiennent que peu de preuves selon lesquelles les conclusions ont été approuvées par les personnes responsables avant d'être communiquées aux citoyens. Somme toute, le processus en place n'assure pas le Protecteur du citoyen que les conclusions formulées par rapport aux plaintes traitées sont cohérentes entre elles.

2.8 Malgré une diminution assez marquée du nombre de plaintes, le délai moyen de traitement a augmenté au cours des trois derniers exercices et les raisons n'en sont pas connues. Quant à la productivité de leur personnel, malgré des suivis occasionnels, les gestionnaires n'effectuent pas, de façon générale, de suivi systématique et formel.

Recommandations

2.9 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(2.31) Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de s'assurer d'une application appropriée des saines pratiques en matière de gestion contractuelle, entre autres :

- en évaluant avec la plus grande exactitude possible ses besoins relatifs à l'acquisition de biens et de services ;
- en documentant adéquatement les décisions prises notamment lors du recours à des mesures d'exception.

(2.40) Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de s'assurer de l'application de sa politique sur la dotation des emplois, notamment à l'égard de la valeur de transparence, et des saines pratiques reconnues en la matière, ainsi que de documenter adéquatement les décisions prises en vertu de mesures d'exception.

(2.50) Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de poursuivre ses efforts pour s'assurer que son processus de traitement des plaintes permet :

- d'intégrer et de diffuser les positions prises par l'organisation ;
- de fixer les balises pour encadrer le travail à accomplir selon la complexité de la plainte ;
- d'avoir l'assurance que les conclusions sont validées en temps opportun.

(2.55) Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen d'analyser les délais relatifs au traitement de l'ensemble des plaintes et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu.

(2.63) Nous avons recommandé au Protecteur du citoyen de s'assurer que l'information présentée dans sa reddition de comptes renseigne le lecteur de façon appropriée sur ses activités et qu'elle permet à ce dernier de juger de sa performance.

Soutien financier aux organismes communautaires accordé par le ministère de la Santé et des Services sociaux et les agences de la santé et des services sociaux

3

Entités vérifiées :

- ministère de la Santé et des Services sociaux
- agences de la santé et des services sociaux
- organismes communautaires

3.1 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et les agences de la santé et des services sociaux vérifiées gèrent de façon économique et efficiente le soutien financier qu'ils accordent aux organismes communautaires. Nous voulions également vérifier si les organismes faisant l'objet de nos travaux utilisent adéquatement le soutien financier qu'ils reçoivent. Ce rapport a pour objet de présenter les résultats de notre vérification.

3.2 L'apport des organismes communautaires est essentiel à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population. En effet, ceux-ci répondent à une multitude de besoins non satisfaits par le réseau public. Le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) fournit un soutien financier à près de 3 400 organismes communautaires œuvrant dans le secteur de la santé et des services sociaux. En 2007-2008, le MSSS et les agences, par l'intermédiaire de ce programme, leur ont alloué 399,2 millions de dollars. Ce soutien se présente sous trois formes, soit l'appui à la mission globale de l'organisme, l'entente de service et le projet ponctuel.

3.3 Nos travaux ont mis en lumière plusieurs déficiences, dont les principales sont énumérées ci-dessous :

- Les sommes distribuées en appui à la mission globale sont accordées sur une base continue et elles sont reconduites d'année en année pour la quasi-totalité des organismes, avec une certaine indexation. Le MSSS et les agences vérifiées n'effectuent pas de réévaluation systématique et périodique du montant accordé à chaque organisme en fonction de ses réalités, donc de ses besoins réels et de son offre de services. Seuls quelques organismes qui nécessitent une attention particulière, en raison notamment de problèmes décelés ou de plaintes, peuvent être soumis à une réévaluation. Quant aux ententes de service et aux projets ponctuels, le MSSS et les agences justifient peu les sommes versées et ne précisent pas souvent les services pour lesquels les subventions sont accordées.

- Pour ce qui est du suivi que font le MSSS et les agences vérifiées de l'utilisation des subventions accordées aux organismes communautaires, il est insuffisant. Des lacunes importantes ont été relevées à l'égard tant de la reddition de comptes exigée des organismes communautaires et fournie par ceux-ci que du suivi exercé par les entités attribuant ces subventions.
- En ce qui concerne les organismes communautaires, l'information disponible dans les dossiers analysés ne nous permet pas de conclure qu'ils utilisent le soutien financier accordé par le MSSS et les agences de façon adéquate. Cependant, de façon générale, les neuf organismes visités utilisent les subventions reçues aux fins prévues.
- Le MSSS et les agences ne font pas d'évaluation de programme appliquée aux organismes communautaires. Ils ne s'assurent pas non plus que les organismes subventionnés procèdent à l'évaluation de leurs activités. Ils ne peuvent donc pas juger du degré d'atteinte des objectifs poursuivis.
- Enfin, le MSSS et les agences vérifiées ne disposent que de peu d'informations sur les organismes qu'ils subventionnent. Outre le fait de faciliter le suivi, une meilleure qualité des informations leur permettrait de prendre des décisions plus éclairées au regard de l'attribution du soutien et de procéder à des évaluations.

Recommandations

3.4 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(3.88) **Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux :**

- **de statuer sur les liens permis entre les organismes communautaires et leur fondation, aux fins de l'obtention du financement et de la reddition de comptes ;**
- **de préciser dans quel contexte chacun des trois modes de financement doit être utilisé ;**
- **de présenter au Conseil du trésor les normes associées au Programme de soutien aux organismes communautaires afin d'obtenir une approbation de sa part.**

(3.89) **Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux et aux agences vérifiées :**

- **de réévaluer de façon systématique et périodique le montant du soutien accordé en appui à la mission globale à chaque organisme communautaire pour qu'il soit établi en lien avec ses besoins, et ce, à partir d'une information suffisante ;**
- **de tenir compte des excédents non affectés des organismes avant de fixer le montant du soutien à attribuer en appui à la mission globale ;**

- de distribuer, en prenant en considération les besoins de la population, notamment ceux recensés par les CSSS, les nouvelles allocations de développement de façon à ce qu'elles servent à améliorer l'offre de services ;
- de justifier les sommes allouées par entente de service ainsi que par projet ponctuel et de fixer des attentes au regard des services attendus et des modalités de suivi.

(3.126) Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux :

- de revoir ses exigences en matière de reddition de comptes des organismes communautaires afin d'être capable d'effectuer un suivi rigoureux, et ce, tant pour les rapports financiers que pour les rapports d'activité ;
- de préciser la ligne de conduite relativement au contrôle que les agences et les établissements peuvent exercer.

(3.127) Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux et aux agences :

- de signer des protocoles d'entente avec les organismes à qui ils accordent une subvention sous forme d'appui à la mission globale ;
- de procéder à un suivi rigoureux qui leur permet d'apprécier l'utilisation des sommes versées aux organismes communautaires ;
- de veiller à ce que les membres des conseils d'administration des organismes communautaires reçoivent de la formation.

(3.139) Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les agences :

- de procéder à des évaluations de programmes appliquées aux organismes communautaires, entre autres à des évaluations des principaux types d'organismes subventionnés ;
- d'encourager les organismes communautaires subventionnés à évaluer leurs activités, notamment en ce qui concerne le degré d'atteinte des objectifs et le degré de satisfaction des usagers à l'égard des services.

(3.148) Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec les agences :

- de mettre en place un système d'information qui lui permet de cumuler les données relatives à la situation financière des organismes communautaires subventionnés, à leur clientèle et aux services qu'ils offrent ;
- de connaître le total des sommes versées aux organismes communautaires par les entités du réseau.

Régie des alcools, des courses et des jeux : performance, délivrance des permis et surveillance

4

4.1 La Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) a été instituée en vertu de la *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux*. Elle contribue au maintien de l'ordre public dans les secteurs d'activité des boissons alcooliques, des courses de chevaux ainsi que des jeux et des sports de combat professionnels. La RACJ délivre des permis, des licences et des attestations de conformité permettant l'exercice des activités des demandeurs. De plus, elle procède à des enquêtes et à des inspections pour veiller au respect des conditions ayant trait à l'exploitation des établissements. Pour 2007-2008, ses revenus ont atteint près de 35 millions de dollars alors que ses dépenses se sont élevées à 16 millions.

4.2 Notre vérification avait pour but de nous assurer que la RACJ délivre les permis, les licences et les attestations de conformité dans le respect de la loi et de la réglementation et qu'elle exerce une surveillance appropriée à l'égard des différents volets de son champ d'action, et ce, avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience. Nos travaux couvrent généralement l'exercice terminé le 31 mars 2008 et ils ont pris fin en août 2008. Les paragraphes suivants exposent les principales déficiences que nous avons relevées.

Évaluation de la performance

4.3 La tarification associée aux différents secteurs d'activité est complexe. Même si certains montants ont été indexés, plusieurs tarifs n'ont pas fait l'objet d'une réelle mise à jour depuis nombre d'années. Ajoutons que la RACJ ne dispose pas de politique précisant ses objectifs en la matière. L'analyse financière par secteurs d'activité montre que, pour deux d'entre eux en 2007-2008, les dépenses ont surpassé les revenus :

- courses de chevaux : les revenus ont été de 241 000 dollars, tandis que les dépenses ont été de 1,7 million ;
- sports de combat professionnels : les revenus ont été de 267 000 dollars, tandis que les dépenses ont été de 498 000 dollars.

4.4 La RACJ ne produit pas d'information concernant le coût unitaire des services, information qui lui permettrait de connaître, par exemple, les sommes utilisées pour la délivrance d'un permis ou d'une licence. Nos travaux font notamment ressortir une augmentation substantielle du coût de chacune des décisions rendues par les régisseurs juridictionnels ; entre 2001-2002 et 2007-2008, il est passé de 1 222 à 2 311 dollars, soit une hausse de près de 90 p. cent.

4.5 Plusieurs permis sont délivrés à l'intérieur des délais annoncés dans la *Déclaration de services aux citoyens* (DSC). Font exception ceux de bar, de brasserie, de taverne et de club ainsi que les permis d'épicerie. Or, aucun plan d'action n'a été dressé afin de corriger la situation. En outre, aucun engagement ne figure dans la DSC quant aux délais rattachés à la délivrance des permis pour la fabrication, la distribution ou l'entreposage de boissons alcooliques. La RACJ ne rend pas compte de ces délais, dont la moyenne a été de 297 jours pour les permis accordés depuis mai 2003.

Permis d'alcool pour la vente au détail

4.6 En ce qui concerne les demandes de permis d'alcool pour la vente au détail, 86 p. cent des dossiers échantillonnés comportaient au moins une lacune significative. Dans ces cas, la RACJ a délivré l'autorisation d'exploiter sans avoir obtenu toute l'information nécessaire en temps opportun ou fait une analyse suffisante de celle qui était à sa disposition. Par exemple, 65 p. cent de ces dossiers n'avaient pas donné lieu aux démarches attendues quant à la vérification des antécédents judiciaires.

Enregistrement de concours publicitaires

4.7 En dépit de l'augmentation du nombre de concours publicitaires enregistrés depuis trois ans – 7 880 l'ont été en 2007-2008 –, plusieurs organisateurs ont tenu de tels évènements sans en avoir informé la RACJ alors qu'ils étaient légalement tenus de le faire et, conséquemment, n'ont pas acquitté les droits y afférents.

Dispositions réglementaires et administratives

4.8 Les activités se rapportant à la délivrance des permis, des licences et des attestations ne sont pas toujours réalisées suivant les dispositions légales et réglementaires. Parmi les facteurs importants susceptibles de contribuer à cette situation, mentionnons la lourdeur de la réglementation et les manques relatifs aux pratiques de la RACJ en matière d'encadrement, d'assurance de la qualité et de gestion des risques, qui ne contribuent pas à optimiser les processus.

Enquêtes et inspections

4.9 En 2007-2008, la RACJ a conduit 1 683 enquêtes et inspections dans les différents secteurs d'activité sous sa responsabilité. Plus de 63 p. cent d'entre elles ont été menées auprès d'exploitants d'appareils de loterie vidéo ou d'amusement. Rien n'indique que les risques ont été pris en considération au moment de planifier le travail des inspecteurs. Il est à noter que les trois autres organisations que nous avons choisies à titre comparatif utilisent une approche axée sur les risques pour établir leurs priorités en matière de surveillance et définir l'ampleur des travaux à effectuer.

4.10 Enfin, faute de procédures ou de directives, plusieurs éléments de la loi ou de la réglementation ont été laissés pour compte dans les 80 dossiers que nous avons analysés. Ainsi, lors des inspections, la RACJ n'a pas profité de l'occasion pour vérifier si les personnes liées au permis avaient été frappées de condamnations ou si elles avaient commis des infractions aux lois régissant le commerce des boissons alcooliques depuis l'attribution du permis.

Recommandations

4.11 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(4.67) Nous avons recommandé à la Régie :

- de préciser ses objectifs en matière de tarification ;
- de revoir la pertinence des grilles tarifaires actuelles en visant à alléger la réglementation et à simplifier la gestion ;
- d'analyser ses données financières et ses besoins relatifs aux ressources humaines en faisant le lien avec ses activités de manière à évaluer sa gestion et sa productivité ;
- de bonifier son plan stratégique par l'ajout d'objectifs précis et mesurables ainsi que par la prise en compte de la performance ayant trait aux activités de surveillance et de contrôle ;
- de prendre des engagements dans sa *Déclaration de services aux citoyens* quant aux délais liés à la délivrance de tous les types de permis et licences ainsi que d'appliquer un plan d'action pour que ces délais soient respectés ;
- de parfaire sa reddition de comptes en incluant dans son rapport annuel de gestion toute l'information requise pour évaluer sa performance ;
- d'examiner les façons de faire d'autres organisations afin de s'inspirer des meilleures pratiques.

(4.111) Nous avons recommandé à la Régie :

- de mettre en place des procédures formelles ainsi que des directives explicites à l'égard du processus lié à la délivrance des permis, des licences et des attestations ;
- d'instaurer des mécanismes d'encadrement et de contrôle de la qualité pour s'assurer que toutes les activités nécessaires ont été réalisées comme il se doit avant d'accorder un permis, une licence ou une attestation ;
- d'informer adéquatement et en temps utile les régisseurs en ce qui a trait aux demandes d'autorisation d'exploitation temporaire présentées en retard ;
- de veiller à la mise à jour de l'information stockée à l'aide de ses systèmes concernant les titulaires de permis, de licences et d'attestations ;

- de voir à ce que les dispositions légales portant sur les concours publicitaires soient respectées ;
- de veiller à la mise à jour de la réglementation en s'assurant que les obligations qui en découlent sont pertinentes et qu'elles n'entraînent pas un nombre indu de formalités administratives.

(4.120) Nous avons recommandé à la Régie :

- d'intégrer une gestion complète des risques dans la planification de ses activités de surveillance ;
- d'instaurer des procédures d'inspection adéquates portant sur tous les éléments pertinents de la réglementation et de veiller au respect de celle-ci.

Relations d'affaires des cégeps avec des partenaires

5

Entités vérifiées :

- cégeps
- ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

5.1 Le réseau collégial est composé de 48 cégeps, 50 collèges privés et 3 écoles gouvernementales. À l'automne 2007, 197 158 élèves étaient inscrits dans ce réseau et près de 90 p. cent d'entre eux poursuivaient leurs études dans un cégep. Par ailleurs, les revenus de fonctionnement de l'ensemble des cégeps pour l'année 2006-2007 se chiffraient à 1,6 milliard de dollars.

5.2 Les cégeps disposent d'une autonomie d'action. Ils ont la possibilité d'exercer certaines activités par l'entremise de sociétés distinctes et plusieurs se sont d'ailleurs regroupés pour procéder de cette façon. Ils peuvent aussi accepter d'assumer un risque financier à l'égard de ces sociétés.

5.3 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les cégeps, lorsqu'ils ont des activités avec des partenaires, contrôlent adéquatement l'implication financière de leurs partenariats. Nous voulions également nous assurer que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) encadre adéquatement les cégeps à l'égard de ces activités. Nos travaux ont porté sur six cégeps.

Gestion des partenariats

5.4 Nous avons constaté des lacunes dans l'encadrement effectué par les cégeps à l'égard de certains partenaires. Par exemple, nous avons noté l'absence d'entente de gestion entre des cégeps et leurs partenaires. De plus, l'information transmise au conseil d'administration des cégeps est très limitée dans la majorité des cas. Nous invitons donc les cégeps à améliorer les contrôles qu'ils exercent sur leurs partenaires d'affaires.

5.5 De plus, nous avons constaté que des activités effectuées par des cégeps avec certains partenaires, soit la Société du réseau informatique des collèges inc. (SRIC), certains centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT) et la Fondation du Prêt d'honneur, ont entraîné des conséquences financières négatives pour les cégeps. À l'exception de ces activités, nous n'avons pas relevé d'éléments nous permettant de croire que des relations d'affaires avec les partenaires que nous avons recensés pourraient avoir des implications financières importantes sur les cégeps vérifiés.

5.6 Quant au MELS, il n'a pas un portrait complet des activités que les cégeps effectuent avec leurs partenaires. L'absence d'un tel portrait ne favorise pas un encadrement adéquat des cégeps à l'égard des activités réalisées par l'intermédiaire de certains partenaires. Par ailleurs, les règles en vigueur ne prévoient pas qu'un cégep doit obtenir une autorisation du MELS avant de s'engager dans un projet. Ainsi, le ministère n'est pas en mesure de s'assurer que celui-ci a la capacité financière de le faire.

Achats regroupés

5.7 L'acquisition à l'aide d'ententes d'achats regroupés est une pratique reconnue en matière d'approvisionnement. Les avantages de cette approche se situent à plusieurs niveaux, notamment en ce qui concerne :

- le prix : en échange d'un volume d'achats plus élevé, le fournisseur de produits et de services peut demander un prix moindre ;
- l'efficience du processus d'achat : comme le regroupement d'achats effectue une portion importante du processus, le cégep n'a pas à faire ces activités.

5.8 Chaque cégep est entièrement autonome quant à l'acquisition de biens et de services. Ainsi, chacun possède son propre service des achats. En 2006-2007, les six cégeps vérifiés ont effectué des achats totalisant près de 2,8 millions de dollars par l'entremise de regroupements d'achats. Nous avons estimé que la valeur des achats susceptibles de faire l'objet d'achats regroupés aurait pu être de l'ordre de 21 millions de dollars sur un total de 68 millions d'achats faits par ces établissements.

5.9 Nous avons également relevé les éléments suivants :

- Il n'existe pas, dans le réseau collégial, une stratégie globale portant sur l'utilisation des achats regroupés.
- Pour certaines acquisitions, les cégeps effectuent eux-mêmes tout le processus d'achat, alors qu'ils auraient pu utiliser l'entente négociée par un regroupement d'achats.
- Divers groupes négocient des ententes s'appliquant aux mêmes catégories de biens et de services. Ainsi, ils consacrent des ressources à l'établissement d'ententes similaires, ce qui n'est pas économique globalement.

Recommandations

5.10 Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

(5.80) Nous avons recommandé aux cégeps vérifiés :

- **d'encadrer leurs relations d'affaires avec leurs partenaires à l'aide d'ententes qui spécifient notamment les exigences en matière de reddition de comptes ;**

- de mettre en place des mesures permettant d'assurer le suivi des risques financiers associés à tout partenariat ;
- de produire une reddition de comptes à leur conseil d'administration portant sur les relations d'affaires qu'ils entretiennent avec leurs partenaires.

(5.81) Nous avons recommandé au ministère :

- d'évaluer la pertinence d'exiger que les partenaires des cégeps produisent une reddition de comptes au cégep et d'établir la nature de celle-ci ;
- de dresser un portrait complet des activités que les cégeps effectuent avec des partenaires afin d'assurer un encadrement adéquat de ces activités ;
- d'examiner la possibilité que les cégeps obtiennent son approbation avant de s'engager dans la réalisation d'un projet qui peut avoir un impact significatif sur leur situation financière.

(5.100) Nous avons recommandé aux cégeps vérifiés :

- de cumuler l'information nécessaire à l'égard de leurs achats regroupés afin d'évaluer leur performance quant à ces activités ;
- de revoir leur processus d'achat pour tenir compte des possibilités d'économies qui s'offrent à eux en utilisant les regroupements d'achats ;
- de réviser leurs politiques d'achat afin de spécifier leurs attentes relativement aux regroupements d'achats.

(5.101) Nous avons recommandé au ministère d'établir une stratégie globale quant au processus d'achats regroupés.

Portrait du réseau de l'enseignement collégial

6

Introduction

Système scolaire au Québec

6.1 Le système scolaire au Québec comprend quatre niveaux d'enseignement :

- L'enseignement primaire, qui est d'une durée de six ans et auquel s'ajoute l'éducation préscolaire.
- L'enseignement secondaire, d'une durée de cinq ans, qui comprend une formation générale de base et qui mène à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires (DES). Il donne accès également à la formation professionnelle pour l'apprentissage d'un métier sanctionnée des diplômes, dont le diplôme d'études professionnelles.
- L'enseignement collégial, qui se divise en deux volets principaux : la formation préuniversitaire d'une durée prévue de deux ans et la formation technique d'une durée prévue de trois ans[1]. Les deux volets permettent l'obtention d'un diplôme d'études collégiales (DEC).
- L'enseignement universitaire, d'une durée variable, qui donne accès à différents diplômes : certificat, baccalauréat, maîtrise, doctorat et postdoctorat.

6.2 Ces niveaux d'enseignement relèvent du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), en tout ou en partie, pour leur encadrement légal et leur financement. D'ailleurs, le système d'éducation du Québec repose sur un partage de responsabilités entre le gouvernement, les universités, les collèges, les commissions scolaires et les écoles. Il est en outre caractérisé par la présence d'établissements publics et privés, francophones et anglophones.

6.3 Par ailleurs, les commissions scolaires, les collèges et les universités proposent également des services de formation continue à l'intention des adultes. Il s'agit de programmes de formation générale de base, professionnelle, préuniversitaire et technique ou de programmes de formation sur mesure correspondant aux besoins spécifiques des entreprises. La formation continue offerte par l'enseignement collégial peut être sanctionnée par une attestation d'études collégiales (AEC).

1. La formation des élèves du cégep est élaborée en fonction de quatre sessions d'études échelonnées sur deux ans pour la formation préuniversitaire et de six sessions d'études échelonnées sur trois ans pour la formation technique.

Enseignement collégial

6.6 L'enseignement collégial a avant tout une mission éducative, à savoir préparer les élèves aux études universitaires par des programmes de formation préuniversitaire et au marché du travail par des programmes de formation technique. Il fait partie de ce qu'on appelle l'enseignement supérieur québécois dont il est la première étape. Il constitue le maillon intermédiaire entre l'école secondaire et l'université. Pour ce qui est du réseau des cégeps, il a pris naissance en 1967 à la suite de la création du ministère de l'Éducation et de l'établissement d'un système scolaire public pour tous les niveaux d'études.

6.7 L'enseignement collégial regroupe :

- 48 collèges d'enseignement général et professionnel publics, mieux connus sous l'acronyme « cégep », dont 5 sont anglophones : ces collèges sont financés par le gouvernement et répartis sur l'ensemble du territoire québécois (l'annexe 1 présente la répartition géographique des cégeps) ;
- 23 collèges privés subventionnés par les fonds gouvernementaux ;
- 27 collèges privés détenteurs d'un permis d'enseignement émis par le MELS, mais non subventionnés.

6.8 Par ailleurs, des écoles gouvernementales offrent, entre autres, dans le cadre de leur mission, des programmes de niveau collégial donnant accès à un DEC. Ce sont l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec, l'Institut de technologie agroalimentaire et le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec[2].

6.9 À l'automne 2007, le MELS avait recensé un total de 197 158 élèves inscrits à l'enseignement collégial, dont 169 370 à l'enseignement ordinaire et 27 788 à la formation continue. La répartition des élèves selon le réseau d'enseignement était la suivante : 90 p. cent fréquentaient les cégeps, 9 p. cent, les établissements privés et 1 p. cent, les écoles gouvernementales.

6.10 Pour l'exercice 2007-2008, des crédits d'environ 1,4 milliard de dollars ont été votés afin de couvrir les dépenses de fonctionnement des 48 cégeps. Les 23 collèges privés subventionnés, quant à eux, se sont partagé des crédits de l'ordre de 88,1 millions pour la même période.

2. L'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec relève du MELS et offre des programmes de niveaux secondaire, collégial et universitaire. Quant à l'Institut de technologie agroalimentaire, il est sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et il offre des programmes de niveaux secondaire et collégial. Enfin, le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec est rattaché au ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine et il offre des programmes dont certains sont de niveaux collégial et universitaire.

6.11 D'un autre côté, plusieurs lois et règlements encadrent le fonctionnement de l'enseignement collégial. Voici les principaux :

- *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* ;
- *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* ;
- *Loi sur l'enseignement privé* ;
- *Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial* ;
- *Règlement sur le régime des études collégiales*.

Certification de l'information financière

7

Introduction

7.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers.

7.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

7.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

7.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

7.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

7.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée ; en de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Le chapitre réservé à ces travaux expose les restrictions, les constatations, les recommandations et les cas de non-conformité qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

7.1.7 Par ailleurs, la date du dépôt des Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2008 n'était pas encore fixée au moment de mettre le présent ouvrage sous presse. Nous invitons donc le lecteur à se reporter au rapport distinct qui sera, le cas échéant, déposé à l'Assemblée nationale en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Ce rapport serait reproduit en annexe dans l'un des prochains tomes du rapport annuel du Vérificateur général.

Corporation d'hébergement du Québec

7.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Corporation d'hébergement du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2008. Les travaux de vérification ont pris fin le 3 juin 2008. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de la Corporation.

7.2.2 De plus, nous avons effectué le suivi de la recommandation portant sur la conformité aux lois et règlements que nous lui avions formulée dans le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, puisqu'elle n'était pas encore appliquée. Les travaux menés en 2008 nous ont permis de constater que, comme l'an passé, les progrès réalisés à cet égard étaient satisfaisants.

Conformité aux lois et règlements

7.2.3 En vertu de l'article 77 de la *Loi sur la Corporation d'hébergement du Québec*, c'est le ministre de la Santé et des Services sociaux qui est responsable de l'application de cette loi. Ainsi, depuis 2003, la Corporation lui transmet annuellement son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement.

7.2.4 Le plan d'affaires permet de définir, entre autres, sa clientèle, ses services ainsi que sa structure organisationnelle et d'établir des projections financières. Si l'on se reporte à l'article 47 de la loi, ce plan doit être soumis à l'approbation du gouvernement.

7.2.5 Par ailleurs, les priorités d'investissement dans les immeubles de la Corporation sont déterminées par l'élaboration d'un plan triennal d'investissement. Ce dernier doit également être soumis à l'approbation du gouvernement, selon l'article 52.

7.2.6 Pour la septième année, le plan d'affaires et le plan triennal d'investissement de la Corporation n'ont pas été approuvés par le gouvernement, malgré nos recommandations à cet effet.

7.2.7 Même si, en août 2008, le gouvernement n'avait toujours pas donné son accord à l'égard de ces documents, nous considérons que la Corporation a entrepris les démarches requises en ce sens.

7.2.8 **Nous avons recommandé à la Corporation de poursuivre ses démarches auprès du ministre de la Santé et des Services sociaux afin que ce dernier soumette au gouvernement, pour approbation, son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement, comme l'exige la loi, ou qu'il propose à l'Assemblée nationale les modifications législatives permettant de corriger la situation.**

7.2.9 **Commentaires de la Corporation**

« La Corporation poursuit ses efforts pour faire approuver son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement par le gouvernement. »

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal

A

Partie II – Principaux facteurs responsables des pertes de l'Université du Québec à Montréal

Mandat, objectifs et portée de notre vérification

31. Le 16 mai 2007, le gouvernement du Québec a adopté un décret (353-2007) demandant au Vérificateur général de procéder, « dans la mesure qu'il juge appropriée, à une vérification particulière concernant :

- les principaux facteurs responsables des pertes occasionnées à l'Université du Québec à Montréal par les projets Complexe des sciences Pierre-Dansereau et Îlot Voyageur en raison notamment d'erreurs de prévisions de revenus et de dépassements de coûts ;
- l'impact de ces pertes sur sa situation financière ».

32. En novembre 2007, nous avons rendu compte de la situation financière de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) dans un rapport distinct.

33. Ce deuxième rapport ayant trait à l'UQAM a pour objet de déterminer les principaux facteurs responsables des pertes de l'université. Pour ce faire, nous avons voulu nous assurer, d'une part, de la bonne gouvernance des projets immobiliers et, d'autre part, de leur saine gestion.

34. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation associés à la deuxième partie de notre mandat.

35. Pour mener à bien nos travaux, nous avons rencontré des dirigeants et des employés de l'UQAM, de l'Université du Québec (UQ), du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et du ministère des Finances du Québec ainsi que d'entreprises privées (cabinets d'avocats et d'experts-comptables, professionnels de la construction) qui ont participé aux projets immobiliers de l'université. Nous avons aussi fait une analyse des projets, pris connaissance de plusieurs documents portant sur le sujet étudié et procédé à la revue, par mots clés, de courriels de plusieurs intervenants engagés dans la gestion de ces projets.

36. Le présent rapport ne vise pas à déterminer les devoirs et les responsabilités juridiques des différentes parties en cause ; il constitue plutôt un document synthèse des faits et des causes ayant mené l'UQAM à la situation actuelle. Notons aussi qu'à compter de février 2007, l'UQAM a considéré que tous les paiements effectués dans le cadre du projet de l'Îlot Voyageur l'étaient sous protêt et sous réserve de ses droits.

37. Notre vérification s'est déroulée de novembre 2007 à mars 2008.

Conclusion

336. La partie II de notre rapport concernant la vérification particulière menée auprès de l'UQAM a pour objet de présenter les principaux facteurs responsables des pertes occasionnées par les projets du Complexe des sciences et de l'Îlot Voyageur.

337. Nos travaux de vérification révèlent que ces pertes n'ont pu être évitées à cause des trois grands facteurs suivants :

- Une mauvaise gestion des projets par le recteur de l'UQAM. Celui-ci a notamment proposé ces projets sans se soucier d'obtenir les garanties suffisantes quant à leur financement et une analyse sérieuse de leur rentabilité. Il en a confié la réalisation à deux gestionnaires, le vice-recteur aux ressources humaines et aux affaires administratives et le directeur des investissements (DI), qui n'ont pas rempli adéquatement leur rôle. Ni le recteur ni ces deux gestionnaires ne se sont préoccupés de l'impact de ces projets sur la situation financière de leur université.
- Une attitude irrespectueuse de la part du recteur, du vice-recteur et du DI à l'égard des instances de l'UQAM, de l'UQ et du MELS. Ceux-ci ont manqué de transparence et ont fourni une information incomplète et souvent inexacte à ces instances ; ils les ont aussi pressés pour obtenir des décisions rapides ou encore ils les ont mis devant des faits accomplis. Ce comportement a certainement réduit la capacité des instances à jouer pleinement leur rôle.
- Une gouvernance déficiente par le conseil d'administration (CA) de l'UQAM et son comité de vérification, l'assemblée des gouverneurs et le MELS. Ces instances n'ont pas rempli adéquatement leurs responsabilités, ce qui ne leur a pas permis d'empêcher ou de limiter les déboires financiers découlant des projets immobiliers soumis par le recteur.

338. Nous résumons ici les éléments que nous avons décrits plus en détail dans les pages précédentes et qui appuient cette conclusion.

Premier facteur
Une mauvaise gestion des projets immobiliers par le recteur et deux gestionnaires de l'UQAM

339. Il était de la responsabilité première du recteur de proposer des projets bien définis accompagnés d'un plan de financement crédible et d'une analyse sérieuse de leur rentabilité, de s'assurer de la capacité financière de l'université de les réaliser et d'en faire un suivi approprié. Il devait aussi s'assurer d'en confier la réalisation à une équipe de gestionnaires compétents en tenant compte de l'envergure des projets et des rôles qu'il leur attribuait.

340. Le recteur n'a pas agi en respect de ces responsabilités :

- Il a pris la décision de proposer pour approbation au CA ou de réaliser, au gré des occasions, des projets immobiliers qui ne découlent pas d'un plan directeur immobilier s'inscrivant dans un plan stratégique, tous deux dûment approuvés par le CA.
- Il n'a pas doté les projets immobiliers d'un plan de financement crédible quant aux subventions prévues des autorités et aux hypothèses de rentabilité.
- Il n'a pas mis en place de structure de gestion de projet adaptée à l'ampleur et à la complexité de ceux-ci ni confié leur réalisation à des gestionnaires ayant toutes les compétences nécessaires pour remplir les rôles qui leur étaient attribués et en assurer un suivi rigoureux.
- Il a pris des décisions sans se soucier de leurs conséquences sur la situation financière précaire de l'UQAM et sans toujours demander les approbations requises au CA.

341. Le vice-recteur et le DI avaient des rôles importants dans la gestion des projets immobiliers soumis par le recteur. Ils n'ont pas rempli adéquatement leur rôle respectif.

342. Le vice-recteur n'a pas joué son rôle de premier gardien de la santé financière de l'UQAM :

- Il ne s'est pas assuré de la capacité financière de l'université à faire face à ses engagements si les subventions attendues n'étaient pas reçues et si les hypothèses de coûts et de revenus ne se réalisaient pas.
- Il n'a pas analysé la rigueur des données financières obtenues par le DI pour le suivi des coûts des projets.
- Il n'a pas effectué d'analyse rigoureuse de l'étude du cabinet externe à l'appui du projet de l'Îlot Voyageur.
- Il n'a pas évalué l'impact financier des contrats signés par l'UQAM dans le cadre du projet de l'Îlot Voyageur et des changements effectués aux projets par le DI et le recteur.
- Il n'a pas toujours présenté au moment opportun au CA, à l'UQ et au MELS une information financière concise, pertinente et rigoureuse.

343. Le DI, à titre de maître d'ouvrage des projets, n'a pas accompli les actions nécessaires permettant d'assurer une saine gestion des projets immobiliers :

- Il a outrepassé la délégation de pouvoir qui lui avait été accordée en prenant des décisions contraires à celles du CA lors de la réalisation de composantes du projet de l'Îlot Voyageur sans s'assurer que les autorisations requises du CA pour ces modifications avaient été obtenues par ses supérieurs.
- Il n'a pas assuré le respect des budgets présentés au CA et ne s'est pas suffisamment préoccupé de la gestion des risques.
- Il a produit pour le vice-recteur des documents qui comportaient des inexactitudes importantes. Ces documents étaient à l'intention du CA.

Deuxième facteur
Un manque de respect à l'égard des instances

344. Le recteur, le vice-recteur et le DI étaient impliqués dans la gestion des projets immobiliers et secondaient le CA dans ses fonctions d'approbation et de suivi des projets. Ils avaient également à informer adéquatement l'UQ et le MELS. Les éléments suivants illustrent le manque de respect dont ils ont fait preuve envers ces instances et qui a certainement réduit leur capacité à jouer pleinement leur rôle :

- Le recteur a agi en vase clos en modifiant le projet du Complexe des sciences et celui de l'Îlot Voyageur sans demander toutes les approbations nécessaires des instances de l'UQAM et de l'UQ.
- Le recteur a décidé d'ignorer les dates de retrait permettant de mettre fin au projet de l'Îlot Voyageur ou d'exclure certaines composantes, c'est-à-dire l'immeuble de bureaux et la phase II des résidences, sans demander l'approbation du CA.
- Le recteur a fait preuve d'un manque de transparence à l'égard du MELS de qui il espérait pourtant recevoir des fonds. Bien qu'une entente existait avec le promoteur depuis décembre 2004, le MELS n'a été informé du projet de l'Îlot Voyageur qu'en mars 2005 par les médias.
- Le recteur et le vice-recteur ont déposé une masse considérable de documents techniques et complexes au CA et à l'UQ en leur demandant d'approuver rapidement le projet de l'Îlot Voyageur, sous prétexte entre autres d'une option d'achat qui expirait sous peu. Or, cette option avait déjà fait l'objet d'un renouvellement dans le passé.
- Le vice-recteur et le DI ont donné des informations inexactes en réponse aux questions ou aux demandes du CA, de l'UQ et du MELS.
- Le vice-recteur et le DI ont placé le CA devant le fait accompli lorsqu'ils ont décidé de révéler les ajouts au projet du Complexe des sciences et à son budget seulement à la fin du projet.

Troisième facteur
Une gouvernance inefficace par les instances impliquées dans ces projets

345. Une gouvernance efficace exige que chaque instance soit consciente de ses responsabilités et fasse les gestes nécessaires pour les remplir. Une telle gouvernance aurait pu empêcher ou limiter les déboires financiers résultant des projets immobiliers de l'UQAM. Cela ne fut pas le cas : autant le CA de l'UQAM et l'assemblée des gouverneurs que le MELS ne se sont acquittés adéquatement de leurs responsabilités relatives aux projets immobiliers de l'UQAM. Ils partagent donc aussi, à des degrés divers selon leur rôle respectif, la responsabilité des conséquences désastreuses de la mauvaise gestion des projets immobiliers effectuée par des membres de la direction de l'UQAM.

346. Le CA de l'UQAM (incluant son comité de vérification) n'a pas joué adéquatement son rôle :

- Il a adopté peu de règles relatives à la gestion des projets immobiliers lui assurant une reddition de comptes appropriée par la direction de l'UQAM.
- Il ne s'est pas assuré que le secrétaire général faisait un suivi rigoureux de ses demandes et de ses résolutions.
- Il a approuvé les projets sans avoir obtenu les garanties nécessaires relativement au financement espéré et s'est montré trop confiant dans la capacité de la direction de l'UQAM de l'obtenir. Il n'a pas non plus analysé la qualité des hypothèses de coûts et de rentabilité présentées dans les documents en appui aux projets.
- Il n'a pas fait de suivi approprié des budgets associés aux projets immobiliers ni évalué leur impact sur la situation financière actuelle et future de l'université si le financement et la rentabilité espérés, tout comme les prévisions de coûts, ne se matérialisaient pas.
- Il n'a pas impliqué la vérification interne dans la surveillance des projets. Pour ce qui est du comité de vérification, il n'a tenu aucune réunion portant sur les projets immobiliers entre l'automne 2003 et l'automne 2006.
- Il a accepté trop souvent d'être mis devant les faits accomplis ou d'être pressé par le recteur de donner des réponses rapides sans demander la fin de cette pratique.

347. L'UQ n'a pas non plus joué adéquatement son rôle dans l'approbation et le suivi des projets immobiliers les plus importants et inhabituels dans l'histoire de sa constituante, l'UQAM. La loi de cette université lui accordait pourtant des responsabilités importantes à cet égard. Nous avons relevé les déficiences suivantes à l'égard des actions accomplies par l'assemblée des gouverneurs :

- Elle a approuvé le projet immobilier de l'Îlot Voyageur sans en faire une analyse significative et critique.
- Elle a approuvé des contrats sans s'assurer du respect du budget des projets immobiliers.
- Elle n'a pas effectué de suivi attentif des projets ni ne s'est inquiétée de l'endettement accéléré de l'UQAM.

348. Enfin, le MELS, qui intervient en bout de processus, n'a pas mis en place un encadrement adéquat en respect de ses responsabilités à l'égard des projets immobiliers des universités, requérant ou non l'aide de l'État. Un tel encadrement aurait pu lui permettre d'intervenir pour sensibiliser l'UQAM à la nécessité d'une gestion plus efficiente de ses projets et à l'importance de leurs impacts sur sa situation financière. Nous avons noté les lacunes suivantes à l'égard de l'intervention du MELS :

- Il n'attribue pas ses subventions aux universités pour les immobilisations destinées à l'enseignement selon des critères pertinents et prévisibles.
- Il n'a pas accompagné l'UQAM dans la gestion de ses projets immobiliers pour lesquels elle demandait pourtant des subventions.
- Il n'a pas fait de suivi rigoureux de la situation financière de l'UQAM en utilisant toutes les informations tant internes qu'externes qui lui étaient disponibles. Ces informations montraient pourtant une détérioration importante de la situation financière de l'université découlant de ses projets immobiliers.

349. Tout compte fait, l'UQAM se retrouve aujourd'hui dans une situation financière précaire et a encore des besoins en superficies non comblés malgré les sommes qui auront été nécessaires pour ces deux projets. L'État, pour sa part, supportera certaines des conséquences financières des projets immobiliers de l'UQAM. Afin de réduire la probabilité que ces événements se répètent, nous formulons les recommandations énumérées ci-dessous.

Recommandations

350. Nous avons recommandé à l'Université du Québec à Montréal :

- de s'assurer que les rôles et les responsabilités de tous les acteurs du processus décisionnel impliqués dans les projets immobiliers, notamment la direction, le conseil d'administration et son comité de vérification, sont clairement définis et adéquatement assumés ;
- de s'assurer qu'un plan directeur immobilier tenant compte des besoins en superficies s'inscrit dans un plan stratégique qui présente clairement la mission, les valeurs et les objectifs de l'établissement, et qu'ils sont tous deux dûment approuvés par le conseil d'administration ;
- de s'assurer que les projets immobiliers présentés au conseil d'administration et approuvés par lui sont conformes au plan directeur immobilier, qu'ils sont accompagnés d'un plan de financement crédible et appuyés par des études rigoureuses ;
- d'établir des modalités d'attribution des contrats qui favorisent la concurrence et de s'assurer que ces modalités ainsi que celles relatives à l'approbation des contrats sont respectées ;
- de mettre en place des procédés de gestion des projets immobiliers qui favorisent le respect des coûts, de l'échéancier et de l'envergure des projets ainsi qu'une gestion des risques adéquate ;

- d'établir des mécanismes d'évaluation de son endettement découlant notamment de ses projets immobiliers et d'en faire le suivi ;
- de s'assurer que les demandes et les décisions du conseil d'administration font l'objet d'un suivi approprié.

351. Nous avons recommandé à l'Université du Québec :

- de clarifier le rôle et les fonctions de ses instances (assemblée des gouverneurs et comité exécutif) par rapport à ceux des conseils d'administration des universités constituantes quant à ce qui touche aux aspects financiers de celles-ci et aux projets immobiliers soumis à leur analyse et à leur approbation ;
- en tenant compte des précisions apportées au rôle et aux fonctions de ses instances, de se doter de mécanismes de fonctionnement appropriés lui permettant de s'acquitter adéquatement de ses responsabilités relatives aux projets immobiliers de ses constituantes et de mécanismes de suivi adéquats pour tous les aspects financiers de celles-ci.

352. Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport :

- de s'assurer que le processus d'attribution des subventions à l'investissement pour les projets de développement immobilier liés à l'enseignement est plus prévisible et rigoureux ;
- d'accompagner les universités dans la gestion des projets immobiliers bénéficiant de l'aide de l'État afin qu'elles assurent un contrôle adéquat de leurs coûts, de leur contenu et de leur échéancier ;
- d'améliorer le processus de surveillance de la situation financière des universités.

353. Nous avons de nouveau recommandé à tous les intervenants liés à l'Université du Québec à Montréal, qu'ils soient internes ou externes, de travailler en collaboration dans la recherche de solutions pour assainir la situation financière de l'université de façon à assurer sa pérennité et le respect de sa mission.

Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant le solde aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2007

B

Mise en contexte et commentaires du vérificateur général, M. Renaud Lachance

1. Le 21 mai 2008, l'Assemblée nationale a adopté une motion pour demander « au Vérificateur général du Québec d'établir dans un rapport spécial le solde budgétaire réel au 31 mars 2007, en lien avec le projet de loi n° 85, *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives* ».

2. Je comprends que le solde budgétaire réel au 31 mars 2007 dans cette motion fait référence à ma propre estimation de l'excédent ou du déficit cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

3. [...] pour que le solde budgétaire établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* soit un indicateur fiable de l'atteinte de l'équilibre budgétaire, il doit s'appuyer sur des états financiers annuels dressés selon des conventions comptables adéquates et une comptabilité rigoureuse : or, tel n'était pas le cas. Selon mon estimation, une comptabilité plus rigoureuse aurait montré que le solde budgétaire correspondait à un déficit cumulé aux fins de cette loi en date du 31 mars 2006 d'au moins 5,3 milliards de dollars.

4. La différence entre l'excédent calculé par le gouvernement et mon estimation du déficit cumulé à cette date avait trois causes : le choix de méthodes comptables avantageuses par le gouvernement; des dépenses ou des réductions de revenus inscrites directement aux déficits cumulés dans les états financiers du gouvernement et non prises en compte aux fins de la loi; des revenus considérés en double dans le calcul du gouvernement.

5. À la suite des recommandations que j'ai adressées au gouvernement [...], celui-ci s'est engagé, [...] à « dissiper toute ambiguïté quant à la portée de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, sans toutefois réduire la rigueur qu'elle impose au plan de la gestion des finances publiques ».

6. Ces échanges (entre des représentants du ministère des Finances et de mon personnel) ont mené à la création d'un groupe de travail conjoint sur la comptabilité gouvernementale réunissant le ministère des Finances et le Vérificateur général.

7. Le groupe de travail [...] a fait plusieurs recommandations menant à une réforme de la comptabilité gouvernementale. L'une d'elles concerne l'impact de la réforme comptable sur les principales lois budgétaires, conformément au mandat de ce groupe. Ainsi, il a recommandé au gouvernement :

- de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006 et d'inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :
  - des modifications actuelles et ultérieures découlant de la présente réforme ;
  - des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA.

8. Pour le vérificateur général, cette recommandation comporte les trois avantages suivants quant à la rigueur de la reddition de comptes gouvernementale liée à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* :

- Mettre fin à l'utilisation, par le gouvernement, de l'excédent cumulé de 192 millions de dollars au 31 mars 2006, comme étant la preuve de l'atteinte de l'équilibre budgétaire aux fins de cette loi, et ce, en ramenant à zéro le solde budgétaire cumulé au 1er avril 2006.
- Recalculer le solde aux fins de cette loi sur la base d'une nouvelle comptabilité gouvernementale à compter de l'année financière 2006 2007.
- Restreindre les possibilités, pour le gouvernement, d'inscrire à l'avenir des éléments directement aux déficits cumulés sans que cela influe sur le calcul de son résultat annuel. Cette façon de faire constituait l'une des trois causes à l'origine des critiques du Vérificateur général sur le solde calculé par le gouvernement.

9. Le gouvernement a accepté la totalité des recommandations du groupe de travail. Les états financiers consolidés pour l'année financière 2006-2007 qu'il a déposés à l'Assemblée nationale en décembre 2007 respectaient entièrement les PCGR de l'ICCA.

10. Le 13 mai 2008, le gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 85, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et d'autres dispositions législatives*. Il contient plusieurs éléments de nature budgétaire dont celui visant à remettre à zéro le solde aux fins de cette loi au 1er avril 2006, conformément à la recommandation du groupe de travail sur la comptabilité gouvernementale.

11. Aujourd'hui, dans ce rapport spécial, je réponds à la demande, découlant de la motion de l'Assemblée nationale, d'effectuer ma propre estimation du solde cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2007, et ce, en utilisant la même approche que celle ayant donné lieu à mon estimation du solde au 31 mars 2006.

12. Ainsi, en tenant compte des éléments de la réforme comptable dont j'ai pu évaluer les effets sur le solde cumulé aux fins de la loi avec un degré élevé d'assurance, j'estime que le solde indique un déficit cumulé de 5,8 milliards de dollars au 31 mars 2007.

Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique

C

Introduction

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du *Règlement de l'Assemblée nationale*, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général du Québec.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits[1], principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en juin 2008.

Le *Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires de trois de nos rapports, soit une vérification de l'optimisation des ressources, une vigie et un suivi. La vérification et le suivi figurent dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*. Quant à la vigie, elle a été publiée dans le second tome du même rapport.

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le vérificateur général du Québec

Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 4e trimestre 2008

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-54389-3